Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2014–2015

31 524 Beroepsonderwijs en Volwassenen Educatie

Nr. 239 VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 15 april 2015

De vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap heeft een aantal vragen en opmerkingen voorgelegd aan de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap over de brief van 14 oktober 2014 over de aanbieding van het Addendum voor 2015 op het Toezichtkader BVE 2012 (Kamerstuk 31 524, nr. 217).

De vragen en opmerkingen zijn op 26 november 2014 aan de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap voorgelegd. Bij brief van 13 april 2015 zijn de vragen beantwoord.

De voorzitter van de commissie,
Wolbert

De griffier van de commissie,
De Kler

kst-31524-239
ISSN 0921 - 7371
’s-Gravenhage 2015

Inhoudsopgave **blz.**

I Vragen en opmerkingen uit de fracties

1. Algemeen

De leden van de VVD-fractie hebben met enige verbazing kennisgenomen van het Addendum voor 2015 op het Toezichtkader BVE[1] 2012.

De leden van de PvdA-fractie hebben kennisgenomen van het onderhavige addendum.

De leden van de CDA-fractie hebben kennisgenomen van het Addendum 2015 op het Toezichtkader BVE 2012. Deze leden hebben nog wel een aantal vragen.
De genoemde leden vragen waarom gekozen is voor een addendum in plaats van gewoon over te gaan op een nieuw toezichtkader per medio 2016? Worden in dit nieuwe toezichtkader ook de ervaringen met dit addendum meegenomen, zo vragen zij.

De leden van de D66-fractie hebben kennisgenomen van het Addendum voor 2015 op het Toezichtkader BVE 2012. Graag willen zij de Minister nog enkele vragen voorleggen.

2. Het addendum voor 2015 op het Toezichtkader BVE 2012

De leden van de VVD-fractie merken op dat het addendum bepaalt dat de beoordeling van onderwijsinstellingen door de onderwijsinspectie op tal van punten wordt versoepeld. De Inspectie meldde eerder[2] dat slechts 5% van de bekostigde mbo-opleidingen[3] door haar als «goed» wordt beoordeeld. Vindt de Minister het een goede zaak als dit cijfer kunstmatig naar boven wordt bijgesteld door middel van een aanpassing van de beoordelingssystematiek, zo vragen zij.
Daarnaast merken deze leden op dat de Minister eerder meldde[4] dat de Inspectie jaarlijks slechts bij ongeveer 3% van de opleidingen het aspect «programma» controleert. Betekent dit dat iedere opleiding ongeveer eens in de 30 jaar op dit vlak wordt gecontroleerd? Wat is de invloed van de nu voorliggende versoepeling van de beoordelingscriteria op dit percentage? Zij vragen of de Minister kan aangeven wie er precies kijkt naar de daadwerkelijke kwaliteit (dus niet kwaliteitsborging) van de opleidingen die mbo-instellingen aanbieden.

---

1 BVE: beroepsonderwijs en volwasseneneducatie.
2 Onderwijsverslag 2012/2013, Staat van het Onderwijs, p. 165 (tabel 4.3a) (Zie bijlage bij Kamerstuk 33 750 VIII, nr. 107).
3 mbo: middelbaar beroepsonderwijs.
4 Verslag houdende een lijst van vragen en antwoorden inzake vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (VIII) voor het jaar 2015(Kamerstuk 34 000 VIII, nr. 10, vraag 51).

De leden van de CDA-fractie zijn benieuwd hoe de betrokken organisaties hebben gereageerd op dit addendum en op welke punten deze is gewijzigd naar aanleiding van hun commentaar. Welke opmerkingen van deze organisaties zijn niet meegenomen en waarom niet, zo vragen zij. Deze leden vragen voorts hoe rekening wordt gehouden met de uitstroom van de kwetsbare leerlingen van met name niveau 1, maar ook niveau 2. Tevens vragen zij de Minister om aan te geven in hoeverre dit addendum de lastendruk bij de instellingen verhoogd. Ook vragen de genoemde leden aan de Minister hoe met dit addendum wordt bewerkstelligd dat de instellingen hun kwaliteit verbeteren.

De leden van de D66-fractie merken op dat de Minister de Kamer laat weten dat onderwijsinstellingen het waarderingskader, dat is opgebouwd uit drie beoordelingslagen, te complex vinden. Daarom heeft de Minister besloten dat indicatoren voortaan richtinggevend in plaats van normerend worden gebruikt. Dit lijkt de genoemde leden een goed besluit. Wel vragen zij de Minister toe te lichten wat hiervan de consequenties zijn.

Toepassing van het oordeel «slecht»

De leden van de VVD-fractie merken op dat de Inspectie aangaf de beoordelingssystematiek aan te passen om zo het oordeel «slecht» minder vaak te hoeven uitdelen. Reden is dat dit door de instellingen als demotiverend wordt ervaren. De genoemde leden willen niet dat de lat lager wordt gelegd, maar juist dat onderwijsinstellingen ervoor gaan zorgen dat zij de lat kunnen halen. Deelt de Minister de mening dat de Inspectie zich tot prioriteit moet stellen om te controleren of opleidingen fatsoenlijk onderwijs verzorgen? Deelt de Minister voorts de mening dat het geen taak is van de Inspectie van het Onderwijs om onderwijsinstellingen een gemotiveerd gevoel te geven door de meetcriteria te versoepelen, zo vragen zij.
Wat deze leden betreft draait goed onderwijs om de leerling. Die heeft recht op goed onderwijs, want dat kan bepalend zijn voor zijn/haar kans op werk gedurende de rest van zijn/haar leven. Deelt de Minister de mening dat een slechte onderwijskwaliteit in alle gevallen als zodanig door de Inspectie benoemd moet worden, omdat dit in alle gevallen belangrijker is dan de gevoelens van de betreffende opleiding, zo vragen de genoemde leden.
Slecht presterende opleidingen mogen geen vrijbrief krijgen. Goed presterende opleidingen moeten daarvoor worden beloond. Deelt de Minister de mening dat het voor de goed presterende instellingen juist zeer demotiverend werkt als hun beoordeling niet of nauwelijks verschilt van die van een opleiding die niet goed presteert? Daarnaast willen deze leden graag van de Minister weten of deze aanpassing van de beoordelingssystematiek ertoe zal leiden dat het risicogerichte toezicht in de toekomst zal afnemen.

De leden van de PvdA-fractie hebben twijfels bij de overweging die ten grondslag ligt om het inspectieoordeel «slecht» voortaan alleen nog te gebruiken als is voldaan aan géén van de aspecten bij het bijbehorende gebied: instellingen zouden het oordeel «slecht» ervaren als demotiverend. Kan de Minister nader toelichten waarom deze demotiverende werking wel zou dreigen bij de bve-sector, terwijl de onderwijsinspectie in het primair, voortgezet en speciaal onderwijs onverkort scholen behalve als «zwak», ook als «zeer zwak» kan beoordelen? Waarin verschillen deze sectoren van de bve-sector, opdat daar wel harde beoordelingen mogen worden geveld, zo vragen de genoemde leden.

De leden van de CDA-fractie vragen de Minister om aan te geven waarom de normering van de oordelen «goed», «voldoende», «onvoldoende» en

met name «slecht» minder streng zijn geworden. In het Addendum geeft de Minister aan dat instellingen met name het oordeel «slecht» demotiverend vonden en dat deze daarom is aangepast. Is dat juist niet voldoende prikkel om beter te worden, waarom moet de normering daarvoor worden versoepeld? Wat is de reden dat in het mbo de normering soepeler wordt terwijl de afgelopen jaren de normen voor het vo[5] en po[6] strenger zijn geworden, zo vragen de genoemde leden.
Deze leden vragen voorts aan de Minister om aan te geven hoe lang een instelling de norm «slecht» kan hebben. Waarom is niet het voornemen, net als bij po en vo, dat instellingen maar één jaar «slecht» of «onvoldoende» mogen scoren?

Het opnemen van de beoordeling «toegevoegde waarde»

De leden van de CDA-fractie lezen dat naast het jaarresultaat en het diplomaresultaat voortaan ook de toegevoegde waarde wordt beoordeeld. Deze leden vragen de Minister aan te geven op welke wijze de inspectie de toegevoegde waarde gaat beoordelen. Kan de Minister aangeven of en zo ja welke ervaringen er hiermee zijn in het po en vo, zo vragen deze leden

De leden van de D66-fractie constateren dat de Minister voornemens is ook het aspect «toegevoegde waarde» op te nemen in het Toezichtkader 2016, naast de aspecten jaarresultaat en diplomaresultaat. Tevens wordt er meer gekeken naar het succes van eerstejaars en het percentage studenten dat de opleiding volgde binnen de nominale studieduur. Kan de Minister toelichten wat er precies wordt verstaan onder «toegevoegde waarde», en op welke wijze zij dit wilt gaan meten en beoordelen? Tot slot vragen deze leden of de Minister kan toelichten wat zij wilt doen met de cijfers over het succes van eerstejaars en het percentage studenten dat de opleiding volgde binnen de nominale studieduur, en waar deze voor worden gebruikt.

II Reactie van de Minister

1. Vragen en opmerkingen uit de fracties

Ik dank de leden van de fracties van de VVD, PvdA, CDA en D66 voor hun inbreng. Hierna beantwoord ik de gestelde vragen, mede namens de Staatssecretaris van Economische Zaken. Daarbij houd ik zo veel mogelijk de volgorde van het verslag aan.

De leden van de VVD, PvdA, CDA en D66 vragen waarom is gekozen voor een addendum, in plaats van over te gaan op een nieuw toezichtkader per medio 2016. Tevens vragen zij of de ervaringen met dit addendum worden meegenomen in het nieuwe toezichtkader.

Ik heb gekozen voor een addendum, omdat een aantal kleine, maar noodzakelijke wijzigingen al per 1 januari 2015 ingevoerd kon worden. Bij het opstellen van het nieuwe toezichtkader worden de ervaringen meegenomen van het werken met het addendum in 2015.

2. Het addendum voor 2015 op het Toezichtkader BVE 2012.

De leden van de VVD-fractie merken op dat het addendum bepaalt dat de beoordeling van onderwijsinstellingen door de onderwijsinspectie op tal van punten wordt versoepeld. Zij vragen of ik het goed vind, dat het

[5] vo: voortgezet onderwijs.
[6] po: primair onderwijs.

aantal instellingen dat als «goed» wordt beoordeeld, naar boven wordt bijgesteld door een aanpassing van de beoordelingssystematiek.

De mbo sector kent geen eindoordeel op de hele instelling, zoals po en vo scholen krijgen. Een mbo instelling krijgt dus geen eindoordeel goed, voldoende, onvoldoende of slecht. Een mbo-instelling wordt beoordeeld op onderdelen, waarvan een aantal onderdelen de beoordelingen kennen; «goed», «voldoende», «onvoldoende» en «slecht». De onderdelen die op deze wijze beoordeeld worden zijn kwaliteitsborging, onderwijsproces, examinering en opbrengsten. De wijziging die ik voorstel heeft geen enkel gevolg voor het oordeel «goed» en «voldoende», dat op deze onderdelen wordt gegeven. Mijn voorstel heeft alleen gevolgen voor het oordeel «slecht». Dat werd naar het oordeel van de inspectie en de instellingen te snel gegeven. Door de invoering van het addendum wordt het oordeel «slecht» alleen nog maar gegeven als aan geen van de bijbehorende aspecten bij het betreffende onderdeel niet wordt voldaan. Het enige dat verandert is de schuif tussen het oordeel «onvoldoende» en «slecht». De schuif tussen het oordeel «voldoende» en «onvoldoende» wijzigt dus niet.

Ik geef u een voorbeeld. Op het onderdeel kwaliteitsborging kon een mbo-instelling het oordeel «slecht» krijgen als 3 of 4 van de in totaal 4 aspecten onvoldoende was. De aspecten bij dit gebied zijn:
- sturing
- beoordeling,
- verbetering en verankering
- dialoog en verantwoording

Dus als verbetering en verankering voldoende was, maar de andere aspecten onvoldoende, werd de kwaliteitsborging beoordeeld als slecht. Het oordeel «slecht» wordt met de invoering van het addendum alleen gegeven als aan géén van deze aspecten is voldaan. Het oordeel «goed» en «voldoende» blijft hetzelfde; d.w.z. als aan alle aspecten is voldaan, krijgt de kwaliteitsborging de beoordeling «goed» en bij 3 voldoende aspecten een «voldoende». De systematiek in het mbo is dus wezenlijk anders dan in het po en vo, maar wordt met de invoering van de nieuwe Toezichtkaders (beoogd 1 augustus 2016) meer gelijk getrokken.

De beoordeling wordt dus niet op tal van punten versoepeld, maar krijgt slechts een kleine wijziging die geen invloed heeft op het oordeel «goed» of «voldoende».
De cesuur tussen het oordeel «voldoende» en «onvoldoende» verandert evenmin.

De kleine verandering in het waarderingskader heeft geen consequenties voor de mate waarin de inspectie vervolgtoezicht uitoefent. Als niet aan de basiskwaliteit wordt voldaan (dus bij een «onvoldoende» of «slecht»), zal de inspectie in dezelfde mate als voorheen vervolgtoezicht uitvoeren.

De leden van de VVD-fractie vragen of iedere opleiding ongeveer eens in de 30 jaar wordt gecontroleerd op het aspect «programma» en of de nu voorliggende beoordelingscriteria van invloed zijn op het aantal opleidingen dat wordt onderzocht door de inspectie. Tevens vragen zij wie de kwaliteit van de opleidingen onderzoekt.

De inspectie onderzoekt een mbo-instelling iedere drie jaar, tenzij de inspectie aanleiding ziet om tussentijds onderzoek te doen op basis van documenten (jaarverslag, evaluaties) of op basis van signalen. Bij het driejaarlijkse onderzoek wordt een aselecte steekproef genomen van maximaal vijf opleidingen per instelling. Het onderzoek vindt plaats op basis van het waarderingskader, waar het aspect «programma» onderdeel

van is. Dat driejaarlijks onderzoek maakt duidelijk in hoeverre de instelling zicht heeft op de onderwijskwaliteit en zo nodig stuurt op het doorvoeren van verbeteringen.

Als de instelling de kwaliteit zelf onvoldoende in beeld heeft, zal de inspectie het vervolgtoezicht intensiveren. Als de instelling de kwaliteit voldoende in beeld heeft, leidt dat tot minder toezicht in de tussenliggende jaren. De aanpassing van de beoordelingssystematiek heeft geen invloed op het aantal opleidingen dat onderzocht wordt door de inspectie.

De leden van de CDA-fractie vragen hoe de betrokken organisaties hebben gereageerd op het addendum en op welke punten het is gewijzigd naar aanleiding van hun commentaar. Daarnaast vragen de leden hoe rekening wordt gehouden met de uitstroom van de kwetsbare leerlingen van met name niveau 1 en niveau 2.

De betrokken organisaties hebben het addendum positief ontvangen. Het ontvangen commentaar gaf geen aanleiding tot wijzigingen van betekenis.

Het addendum brengt geen veranderingen aan op het punt van de uitstroom van kwetsbare leerlingen van niveau 1 en 2.

De leden van de CDA-fractie vragen in hoeverre dit addendum de lastendruk bij de instellingen verhoogt en hoe met dit addendum wordt bewerkstelligd dat de instellingen hun kwaliteit verbeteren.

Het addendum leidt niet tot verhoging van de lastendruk. Op nadrukkelijk verzoek van de instellingen maak ik de gelaagdheid in de normering eenvoudiger. Dat maakt de beoordeling minder complex en biedt de inspectie meer ruimte voor een beoordeling die recht doet aan de situatie. Het Toezichtkader BVE 2012 stimuleert de instellingen om de kwaliteitsborging, en daarmee de onderwijskwaliteit, te verbeteren.

De leden van de D66-fractie vragen wat de consequenties zijn van het verminderen van de gelaagdheid in het waarderingskader, door het gebruik van indicatoren te reduceren tot richtinggevend, in plaats van normerend.

De consequentie is, dat de inspecteurs meer ruimte hebben voor een afgewogen oordeel. De indicatoren worden betrokken bij de afweging, maar zijn niet meer doorslaggevend voor het eindoordeel. Daarbij werd het waarderingskader complex gevonden door de instellingen. Het laten vallen van de indicatoren bij de beoordeling draagt bij aan een rechtvaardig oordeel.

Toepassing van het oordeel «slecht»

De leden van de VVD-fractie willen niet dat de lat lager wordt gelegd, maar dat onderwijsinstellingen ervoor zorgen dat zij de lat kunnen halen. Voorts vragen zij of ik vind dat het controleren van opleidingen op voldoende kwaliteit de prioriteit van de inspectie is. Ook vragen zij of ik de mening deel, dat het geen taak is van de Inspectie van het Onderwijs om onderwijsinstelling een gemotiveerd gevoel te geven door de meetcriteria te versoepelen.

Ik deel uw mening dat het controleren van opleidingen op voldoende kwaliteit een prioriteit is van de inspectie. De inspectie heeft daarnaast ook de taak om de kwaliteit van het onderwijs te bevorderen. Ik wil dat het toezicht de instellingen stimuleert om zelf de kwaliteit te verhogen. Het is

immers primair de taak van de instellingen om te zorgen voor voldoende onderwijskwaliteit.

De lat wordt niet lager gelegd, want de lat voor het oordeel «goed» en «voldoende» blijft hetzelfde. Ook de cesuur tussen «voldoende» en «onvoldoende» blijft gelijk. De wijziging betreft alleen een schuif tussen het oordeel «onvoldoende» en «slecht», omdat ik wil dat het oordeel «slecht» alleen gegeven wordt als op geen van de bijbehorende aspecten wordt voldaan. Dat betekent dus niet dat met de invoering van het addendum sneller een «voldoende» of «goed» wordt gegeven. Op die manier komt het oordeel «slecht» rechtvaardiger tot stand.

De leden van de VVD-fractie vragen of ik de mening deel dat een slechte onderwijskwaliteit in alle gevallen als zodanig door de inspectie benoemd moet worden, omdat dit in alle gevallen belangrijker is dan de gevoelens van de betreffende opleiding.
Voorts vragen de leden van de VVD-fractie of ik de mening deel, dat het voor de goed presterende instellingen juist zeer demotiverend werkt als hun beoordeling niet of nauwelijks verschilt van een niet goed presterende opleiding.

Tot slot vragen deze leden of deze aanpassing van de beoordelingssystematiek ertoe zal leiden dat het risicogerichte toezicht in de toekomst zal afnemen.

De onderzoeken van de inspectie zijn openbaar en worden gepubliceerd op de website van de inspectie. Daarnaast publiceert de inspectie jaarlijks het Onderwijsverslag waarin een overzicht wordt gegeven van de onderzoeken van de inspectie. Onderwijs dat van onvoldoende kwaliteit is wordt benoemd en is voor iedereen inzichtelijk. De oordelen «goed», «voldoende», «onvoldoende» en «slecht» dragen bij aan deze transparantie.
Het oordeel «slecht» en «onvoldoende» wordt daarom gehandhaafd, maar moet wel aansluiten bij de aangetroffen situatie.

Verder deel ik de mening van deze leden dat de beoordeling van een goed presterende instelling moet verschillen van een opleiding die niet goed presteert. Dat was het geval, en dat zal niet veranderen. Het verschil tussen een «voldoende» en «onvoldoende» blijft ongewijzigd, omdat de cesuur tussen «voldoende» en «onvoldoende» onveranderd blijft. De scheidslijn tussen «voldoende» en «onvoldoende» is dus niet versoepeld. Als niet aan de basiskwaliteit wordt voldaan, zal de inspectie het oordeel «onvoldoende» of «slecht» geven.

De invoering van het addendum heeft geen gevolgen voor het risicogerichte toezicht.

De leden van de PvdA-fractie vragen waarom in de bve-sector geen harde oordelen geveld mogen worden, zoals in de andere sectoren, waarbij scholen als «zwak» of «zeer zwak» worden beoordeeld.

In de mbo-sector wordt de term «zeer zwak» of «zwak» alleen toegekend aan de opleiding. Dit in tegenstelling tot het po en vo, waar dit oordeel wordt toegekend aan de school. De bve-sector kent geen oordelen over de instelling als geheel, maar oordelen op verschillende onderdelen, waaronder kwaliteitsborging, examinering, onderwijsproces en opbrengsten. Deze onderdelen kennen de beoordeling «goed», «voldoende», «onvoldoende» of «slecht». Oordelen als «onvoldoende» en «slecht» blijven dus onverminderd bestaan in het mbo. Evenals de oordelen «zwakke opleiding» en «zeer zwakke opleiding». De kans dat een

opleiding «zwak» of «zeer zwak» wordt verandert door de aangepaste normering niet.

De leden van de CDA-fractie vragen waarom de normering van de oordelen «goed», «voldoende», «onvoldoende» en met name «slecht» minder streng zijn geworden. De leden vrezen dat de normering is versoepeld.
Voorts vragen de leden wat de reden is dat in het mbo de normering soepeler wordt, terwijl de afgelopen jaren de normen voor het vo en po strenger zijn geworden.
Verder vragen de leden hoe lang een instelling het oordeel «slecht» kan hebben.

De normering voor de oordelen «goed» en «voldoende» is gelijk gebleven en leidt niet tot een versoepeling. Ook is de cesuur tussen «voldoende» en «onvoldoende» niet veranderd. De enige wijziging is het verschil tussen «onvoldoende» en «slecht». De beoordeling «slecht» wordt nu alleen gegeven als aan geen van de aspecten is voldaan.

Het addendum leidt dus slechts tot een kleine aanpassing van de norm «slecht» en heeft geen enkele invloed op de beoordeling «voldoende» of «goed». De inspectie is van mening dat het oordeel «slecht» nu niet altijd geheel overeen komt met de aangetroffen situatie. Dit is dus een noodzakelijke aanpassing, naar aanleiding van de ervaring die de inspectie de afgelopen drie jaar met het Toezichtkader BVE 2012 heeft opgedaan.

Bij een oordeel «slecht» of «onvoldoende» vindt na een jaar een onderzoek naar kwaliteitsverbetering plaats. Bij onvoldoende verbetering kan de onderwijs of examenlicentie worden ingetrokken.
De norm «slecht» wordt niet gegeven aan een instelling, maar betreft een bepaald gebied bij een instelling of opleiding, waarbij ik u verder verwijs naar het antwoord op de vraag van de PvdA-fractie.

Het opnemen van de beoordeling «toegevoegde waarde»

De leden van de CDA-fractie vragen mij hoe de toegevoegde waarde door de inspectie beoordeeld gaat worden en welke ervaringen hiermee zijn opgedaan.

Voor het nieuwe Toezichtkader mbo 2016 wordt nagegaan of, en zo ja, hoe toegevoegde waarde c.q. studiesucces meegenomen kan worden bij de beoordeling van de opbrengsten.
Dat toezichtkader wordt momenteel ontwikkeld. Op dit punt worden nog pilots uitgevoerd. Het addendum leidt op dit punt niet tot wijzigingen.

De leden van de D66-fractie vragen wat er precies verstaan wordt onder «toegevoegde waarde» en op welke wijze die wordt gemeten en beoordeeld.

De precieze vormgeving van «toegevoegde waarde» c.q. studiesucces wordt uitgewerkt en getest in pilots die begin dit jaar plaatsvinden voor het Toezichtkader mbo 2016. De kern van de maat voor toegevoegde waarde is dat rekening wordt gehouden met de vooropleiding van studenten. Daarmee kan een betere uitspraak gedaan worden over het studiesucces van een opleiding.

De leden van de D66-fractie vragen of ik kan toelichten wat er gebeurt met de cijfers over het succes van eerstejaarsstudenten en het percentage studenten dat de opleiding volgde binnen de nominale studieduur, en waar deze voor worden gebruikt.

Deze indicatoren worden nog nader uitgewerkt. Er wordt nog bepaald of de indicatoren «risico-signalerend» of «oordelend» worden gebruikt. Bij de ontwikkeling van de indicatoren wordt het veld nauw betrokken.